



MINERVA
progressieve
denktank

Als werken meer loont, zullen meer mensen werken: is het zo eenvoudig?

Matthias Somers
juli 2023

Minerva Paper 2023/02

Als werken meer loont, zullen meer mensen werken: is het zo eenvoudig?

Matthias Somers

De belastingverlaging op inkomen uit arbeid wordt verkocht als dé manier om meer mensen aan het werk te krijgen. Die beoogde hogere tewerkstellingsgraad kan ofwel bereikt worden doordat de vraag naar arbeid toeneemt, ofwel doordat het arbeidsaanbod toeneemt. In deze bijdrage analyseren we het potentiële effect van de belastinghervorming zowel op de arbeidsvraag als op het arbeidsaanbod. Uit de analyse blijkt dat de verlaging van de belasting op inkomen uit werk alleen een positief effect op de arbeidsvraag kan hebben, als ze op middellange termijn niet ten goede komt aan de werknemer, maar aan de werkgever. Is het inderdaad de werknemer die profiteert, dan kan de belastingverlaging zelfs een negatief effect hebben op de arbeidsvraag, omdat ze dan een inflatie-opdrijvend effect heeft. Wat het arbeidsaanbod betreft, zien we dat een verlaging van de belastingen op inkomen uit arbeid bij hogere inkomens ertoe kan leiden dat de arbeidsintensiteit op huishoudniveau wordt afgebouwd, en de hervorming dus een negatief effect kan hebben op de doelstelling de tewerkstellingsgraad te verhogen. Wat betreft de vier grootste categorieën mensen die vandaag niet aan de slag zijn, nl. langdurig zieken, studenten, werklozen en huisvrouwen, zien we ook telkens dat de verlaging van de belastingen op inkomen uit arbeid geen of geen gewenst effect heeft op hun arbeidsaanbod. De belastinghervorming doet dus niet wat zij belooft te doen: het verhogen van de tewerkstellingsgraad.

Matthias Somers is coördinator van Denktank Minerva.

Citeer als: Matthias Somers (2023), 'Als werken meer loont, zullen meer mensen werken: is het zo eenvoudig?' *Minerva Paper* 2023/02. Brussel: Denktank Minerva.

Als werken meer loont, zullen meer mensen werken: is het zo eenvoudig?

Inleiding

Weer een discussie over een fiscale hervorming, weer een nieuwe ronde in het eeuwige spel 'Reken je rijk'. In deze bijdrage zal ik niet ingaan op de vraag of de plannen 'fair' zijn. De enige vraag die ik zal trachten te beantwoorden is in hoeverre het voorstel om de fiscale druk op arbeid te verlichten door het verhogen van de belastingvrije som en het verlagen en verbreden van de belastingtarieven de doelstelling dichterbij brengt om de tewerkstellingsgraad in België drastisch te verhogen. Dat zou immers, als we de verklaringen van de verschillende spelers in het spel mogen geloven, de inzet zijn van de fiscale hervorming: werken moet meer lonen, en zo zullen we meer mensen aan het werk krijgen. Want alleen zo, klinkt het, kunnen we de uitdagingen van morgen aan: de sociale zekerheid weer een zekere basis geven, de klimaattransitie financieren, het begrotingstekort en de staatsschuld terugdringen.

Het verhogen van de tewerkstellingsgraad kan zowel nagestreefd worden door de vraag naar arbeid te verhogen (meer bedrijven willen meer mensen aanwerven), als door het arbeidsaanbod te vermeerderen (meer mensen willen aan de slag gaan). Merk op dat vandaag in heel wat sectoren en beroepsgroepen de vraag naar arbeid het aanbod nu al ver overtreft, terwijl op hetzelfde moment voor andere profielen het aanbod veel hoger is dan de vraag. De cruciale vraag is dus: zal de voorgestelde belastinghervorming ervoor zorgen dat er meer mensen aan het werk gaan?

Zullen bedrijven meer mensen aanwerven dankzij de belastingverlaging?

Bekijken we eerst de impact van een fiscale hervorming op de vraag naar arbeid: zullen bedrijven, dankzij de fiscale hervorming, meer mensen aanwerven? In principe zouden we geneigd zijn te denken dat het bedrijfsleven het voorstel om het verschil tussen nettoloon en brutoloon te verkleinen door het optrekken van de belastingvrije som en het verbreden en het verlagen van de belastingtarieven op schouderophalen onthaalt: het verandert immers niets aan de totale loonkost, en dat is voor hen het relevante criterium. Het kan best zijn dat een werknemer dankzij de belastinghervorming van een zelfde brutoloon meer netto overhoudt, maar dat verandert op zich niets aan de totale loonkost voor het bedrijf (het brutoloon daalt niet, net zomin als de verschuldigde sociale bijdragen), en dus zal de vraag naar arbeid, in zoverre die effectief gestuurd wordt door de

loonkost, niet toenemen. Langs dit kanaal doet zo'n belastingverlaging dus niets voor de doelstelling om de tewerkstellingsgraad te verhogen.

De zaken zijn echter iets ingewikkelder dan dat. Want dankzij een verhoging van het nettoloon vandaag, zullen bedrijven minder snel opnieuw geconfronteerd worden met de vraag naar loonsverhogingen. Ook al is de belastingverlaging dus op korte termijn in het voordeel van de werknemer, op middellange termijn verschuift dat voordeel minstens ten dele in de richting van de werkgever, omdat de loonkost minder snel zal stijgen dan in een scenario zonder belastingverlaging op inkomen uit arbeid. Mogen we dus toch een toename van de vraag naar arbeid verwachten?

Opnieuw zijn de zaken nog iets ingewikkelder dan dat. Want een verhoging van de nettolonen heeft nog een ander gevolg, wat de loonkost weer sneller kan opdrijven: door de verhoging van het onmiddellijk beschikbare inkomen van de werknemer zal immers ook de vraag naar goederen en diensten stijgen. Dat is in principe een goede zaak, omdat een hogere vraag de economie stimuleert. Vandaag kampen we echter met een persistent hoog inflatiepeil, en als verklaring hiervoor wordt erop gewezen dat de vraag naar goederen en diensten veel hoger is dan het beschikbare aanbod, wat de prijzen opdrijft. Het verder aanzwengelen van de vraag door het verhogen van het inkomen is dan het beste recept om de inflatie nog verder de hoogte in te jagen. Een hogere inflatie betekent een snellere indexering van de lonen, en dus ook weer een snellere stijging van de loonkost. En dat zou dan weer een vermindering van de vraag naar arbeid betekenen — precies het omgekeerde van de beoogde doelstelling. Tezelfdertijd trekt de Europese Centrale Bank systematisch de rentetarieven omhoog, precies om de inflatie te remmen door de vraag de dempen: een ambitie die lijnrecht tegenover het effect van de fiscale hervorming staat. En in zoverre deze belastinghervorming niet gefinancierd is, moeten de extra schulden die de staat maakt om de belastingverlaging te bekostigen, geleend worden aan een steeds hogere rente, wat toekomstige noodzakelijke uitgaven hypothekeert.

Dus van twee dingen één: ofwel werkt de voorgestelde belastinghervorming omdat zij de vraag naar arbeid stimuleert, maar dan doet zij dat omdat een substantieel deel van de fiscale kost ten goede komt aan het bedrijfsleven, en niet aan de werknemer (ook al gaat het in naam om een belastinghervorming ten voordele van de

werknemer); ofwel komt de hervorming inderdaad ten goede aan wie werkt, maar dan kan zij nauwelijks effect hebben op de vraag naar arbeid, en dus niet langs deze zijde een effect hebben op de tewerkstelling. Bovendien staat de hervorming dan haaks op de doelstelling om de inflatie te temperen, wat er zelfs toe kan leiden dat de vraag naar arbeid zal dalen, in plaats van stijgen.

Zullen meer mensen aan de slag willen gaan dankzij de belastingverlaging?

Schuilt het effect van de belastinghervorming dan in het stimuleren van het arbeidsaanbod? Zullen er meer mensen aan de slag willen gaan dan vandaag het geval is, dankzij de verlaging van de inkomensbelasting voor wie werkt? De logica hier is eenvoudig, bedrieglijk eenvoudig: als we werken meer laten lonen, zullen meer mensen langer willen werken, en dat is precies wat we willen bereiken met de fiscale hervorming.

We moeten hier twee manieren onderscheiden waarop het arbeidsaanbod zo kan toenemen: ofwel omdat mensen die al aan de slag zijn meer uren zullen gaan werken, ofwel omdat mensen die nog niet aan de slag zijn, nu wel zullen gaan werken.

Het spreekt voor zich dat mensen die al aan het werk zijn en beslissen om meer te gaan werken, geen impact hebben op de tewerkstellingsgraad, die immers niet meer of minder is dan het aantal werkenden afgezet tegen het totale aantal mensen op ‘beroepsactieve’ leeftijd, ongeacht het aantal uren dat iemand werkt.

Belangrijker is echter de vraag of het wel zo is dat iemand die al werkt, méér zal gaan werken als het nettoloon omhoog gaat. Merk op dat het voorstel om de belastingvrije som voor wie werkt op te trekken, en het verbreden en verlagen van de belastingtarieven, veruit de grootste nettowinst oplevert bovenaan de loonladder, en de kleinste winst onderaan de loonladder: wie nu al het meest verdient, zal er ook het meest op vooruit gaan. En dat zijn haast steeds voltijds werkenden. In plaats van méér gewerkte uren, kan de forse netto loonsverhoging bovenaan de loonladder zelfs leiden tot een omgekeerd effect: mensen kunnen minder gaan werken, en toch hetzelfde inkomen behouden — ofwel door zelf over te schakelen op bijvoorbeeld een viervijfde werkritme, ofwel doordat de partner, die misschien wat minder verdient, deeltijds kan gaan werken zonder dat dit op gezinsniveau ten koste moet gaan van het beschikbaar inkomen. Of werkenden bovenaan de loonladder, die vandaag al veruit de grootste spaarcapaciteit hebben, kunnen de netto loonsverhoging integraal opsparen, en dankzij die winst vroeger op pensioen gaan dan ze zónder belastingverlaging gepland

hadden. Het effect hier is dan niet een verhoging van de tewerkstelling, maar net een vermindering van het aantal gewerkte uren, en een vervroeging van de effectieve pensioenleeftijd — wat compleet haaks staat op de beoogde doelstelling van de fiscale hervorming.

Blijft over: mensen die nu nog niet werken, en dankzij de fiscale hervorming wel aan de slag willen gaan. De veronderstelling hier is dat het verschil tussen niet-werken en werken vandaag te klein is om werk de moeite waard te maken voor hen, en dat het verhogen van het nettoloon de prikkel zal zijn om hen te overtuigen de arbeidsmarkt te betreden.

Het is dan ook belangrijk te weten wie deze mensen zijn (gaat het inderdaad om mensen die we zo snel mogelijk aan het werk willen krijgen?), of de diagnose klopt (is het inderdaad omdat het verschil tussen niet-werken en werken te klein is dat zij niet werken?), en of de remedie de juiste is (klopt het dat het nettoloon het meest verhoogt bovenaan de loonladder en het minst onderaan de loonladder de meest effectieve manier is om hen aan de slag te krijgen?).

De grootste groepen mensen op beroepsactieve leeftijd die vandaag niet werken zijn, in volgorde van omvang, de zgn. arbeidsongeschikten (denk in de eerste plaats aan langdurig zieken), studenten, werklozen, en huisvrouwen en -mannen.

Beginnen we met de langdurig zieken, een jaar na jaar steeds grotere groep. Op het gevaar af een open deur in te trappen: als zij niet werken is dat niet omdat werken te weinig loont, maar omdat zij ziek zijn. De inkomensbelastingen verlagen voor wie werkt, maakt hen niet minder ziek, en zal hen ook niet sneller terug aan het werk krijgen. We moeten hier de oorzaken van langdurige ziekte aanpakken, en meer mogelijkheden creëren om stap voor stap weer aan de slag te gaan, maar dat is niet de inzet van deze fiscale hervorming. Zij zal er dus niet voor zorgen dat bij veruit de grootste groep ‘inactieven’ het arbeidsaanbod stijgt.

De tweede grootste groep inactieven zijn studenten. Hen aan het werk krijgen kan op korte termijn winst opleveren (voor zover het niet om studentenwerk gaat, dat niet belast wordt en waarop nauwelijks sociale bijdragen betaald moeten worden), maar heeft ook belangrijke kosten. Het kan er immers toe leiden dat meer studenten hun studies vroegtijdig afbreken, wat hun tewerkstellingskansen op langere termijn sterk onder druk zet, en wat haaks staat op de ambitie om een kennis-economie uit te bouwen, of het kan ervoor zorgen dat de gemiddelde studieduur van studenten nog verder wordt opgerokken dan vandaag al het geval is. Nog los

van de vraag of de diagnose juist is voor deze groep, laat staan de remedie, kunnen we ons dus al afvragen of het wel de juiste beleidskeuze is om te proberen studenten weg te lokken vanachter hun studieboeken.

De derde groep, na arbeidsongeschikten en studenten, wordt gevormd door werklozen op zoek naar een baan. Hier klopt het alleszins al dat het om mensen gaat die we zo snel mogelijk aan het werk willen krijgen. Maar vinden zij geen job omdat de kloof tussen werken en niet-werken te klein is? Alleen als het antwoord op deze vraag positief is, kan de voorgestelde remedie, een belastingverlaging voor werkenden die het nettoloon verhoogt, effect hebben. We weten ondertussen uit verschillende recente studies dat de invoering van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkering, die precies bedoeld was om werklozen 'te prikkelen' sneller een baan te vinden door de kloof tussen niet-werken en werken te verdiepen, geen enkel positief effect heeft gehad op hun tewerkstellingskansen. Wat wél een effect had op hun kansen een job te vinden, was de conjunctuur: trekt de economie aan, dan vinden werklozen sneller een job; vertraagt de economie, dan wordt het ook voor werklozen moeilijker een baan te vinden. Het probleem is dus niet dat de kloof tussen niet-werken en werken niet diep genoeg zou zijn (de helft van de werklozen leeft in armoede), maar dat er (weer een open deur!) niet genoeg of niet de juiste jobs zijn voor wie werkloos is en een baan zoekt. En op dit probleem biedt deze fiscale hervorming geen antwoord.

Blijft nog over: de huisvrouwen en -mannen, een groep van zo'n kwart miljoen personen. Steunpunt Werk analyseerde zeer recent voor Vlaanderen hun positie op (of beter: naast) de arbeidsmarkt. 96% van hen is vrouw, de helft van hen is kortgeschoold, veertig procent is ouder dan 55 jaar, en meer dan negen op tien ontvangt geen enkele uitkering (zoals werkloosheidsuitkering, leefloon, of ziekteuitkering). Bij de huisvrouwen tussen de 25 jaar en de 54 jaar is zeven op tien van niet-Belgische afkomst en meer dan de helft kortgeschoold, wat maakt dat zij een uitermate kwetsbare positie op de arbeidsmarkt innemen, met weinig tewerkstellingskansen, en een karig potentieel loon. Een kwart van hen heeft ooit wel gewerkt, maar slechts tien procent in de laatste acht jaar. Voor bijna al deze huisvrouwen geldt echter dat zij zelf aangeven geen job te willen, vooral omdat zij er bewust voor kiezen om de zorg voor het gezin

op zich te nemen. Een belastingverlaging die de hoogste lonen netto het meest laat stijgen, lijkt voor deze groep dan ook irrelevant in hun afweging al dan niet naar werk te zoeken, en zal het arbeidsaanbod dan ook niet doen toenemen.

Conclusie

De belastingverlaging op inkomen uit arbeid wordt verkocht als dé manier om meer mensen aan het werk te krijgen. Die beoogde hogere tewerkstellingsgraad kan ofwel bereikt worden doordat de vraag naar arbeid toeneemt (bedrijven die meer mensen willen aanwerven), ofwel doordat het arbeidsaanbod toeneemt (meer mensen die aan de slag willen gaan). In deze bijdrage zagen we dat een verlaging van de belasting op inkomen uit arbeid alleen kan leiden tot een grotere vraag naar arbeid als de 'winst' niet naar de werknemer gaat (zoals de fiscale hervorming verkocht wordt), maar naar de werkgever: doordat de lonen netto stijgen, verdwijnt de druk voor (bruto) loonsverhogingen, waardoor de loonkost voor het bedrijf op middellange termijn minder snel zal stijgen. Het effect kan echter ook in tegengestelde richting werken: de hogere nettolonen kunnen tot een opstoot van de vraag leiden, wat de inflatie weer omhoog zal jagen en zal leiden tot een snellere indexering van de lonen, en dus een snellere stijging van de loonkost, waardoor de arbeidsvraag eerder zal afnemen dan toenemen. Het is dus absoluut niet vanzelfsprekend dat dankzij de fiscale hervorming de vraag naar arbeid zal toenemen — integendeel. Ook het effect op het arbeidsaanbod is hoogst twijfelachtig. De grootste nettowinst is er voor werknemers met de hoogste lonen, die veelal voltijds werken. Als een verhoging van de nettolonen daar enig effect heeft op het arbeidsaanbod, is de kans groter dat het negatief is dan dat het positief is: op huishoudniveau kan de werkintensiteit teruggeschroefd worden zonder verlies aan inkomen, of mensen kunnen dankzij de toegenomen spaarcapaciteit sneller op pensioen gaan: precies het tegengestelde van wat de fiscale hervorming zegt te beogen. Tot slot zagen we ook dat de grote groepen niet-werkenden — langdurig zieken, studenten, werklozen en huisvrouwen — niet sneller aan de slag zullen gaan 'dankzij' de belastinghervorming. De fiscale hervorming doet dus niet wat zij beoogt te doen, en brengt een hogere tewerkstellingsgraad geen stap dichterbij. En dat voor een kostprijs van slechts enkele miljarden euro's.

Matthias Somers is coördinator van Denktank Minerva.

Denktank Minerva is een onafhankelijke denktank binnen de brede progressieve beweging. Met scherpe opinies en sterke, onderbouwde studies wil Minerva de progressieve stem doen weerklinken in het maatschappelijke debat. Denktank Minerva houdt bestaande denkwijzen tegen het licht, en toont dat er concrete, haalbare, en wenselijke alternatieven zijn.

www.denktankminerva.be
info@denktankminerva.be
[@DenktankMinerva](https://twitter.com/DenktankMinerva)

